

## Sarrera

---

Lurraldearen antolaketa, Pujadas eta Font-ek (1998, 11 or.) adierazten dutenez, diziplina akademiko eta profesional hasi berria izaten jarraitzen du gure artean eta haren edukiak ez dira oso ongi mugaturik agertzen, hainbat interpretazio jaso dituelako, bai eta jasotzen jarraituko ere. Lurralde Antolaketarako Europako Gutuna, Lurralde Antolaketa Europako Arduradunen Konferentzian (CEMAT) ordezkaturik dauden herrialdeek onarturik, gizartearen politika ekonomiko, sozial, kultural eta ekologikoen espazio-adierazpen gisa definitu du Lurraldearen Antolaketa. Aldi berean, diziplina zientifikoa, administrazio teknika eta diziplinarteko ikuspegitik ulerturiko politika da, eta kontzeptu gidari baten araberrako eskualdeen garapen orekatua eta espazioaren antolaketa fisikoa du helburu.

Espazio-alderdiak politika publikoen multzoan duen garrantzi geroz handiagoa agerian jarri da 1999ko maiatzean "Europako Ikuspegia Espazioaren Garapenari buruz. EBko Lurraldearen Garapen Orekatu eta Jasangarria" (*"European Spatial Development Perspective. Towards Balanced and Sustainable Development of the Territory of the EU"*) (European Commission, 1999). Dokumentu horretatik ondorioztatzen denez, espazio-garapenaren estrategia eta politikak funtsezkotzat hartzen dira europar politikaren helburuak berdin irits daitezen EBeko eskualde guztietan: (1) ekonomia eta gizarte kohesioa; (2) natura eta kultura ondare baliabideen kontserbazioa eta gestioa; eta (3) Europako lurraldearen lehiakortasun orekatua. Ildo horretatik, lurraldearen antolaketa eta kudeaketa EBaren eta Estatu kideen zein eskualde eta tokiko Gobernuen sektore-politiketarako marko integratzaile egokitzat ulertzen dira.

Hala, Europaz gairik garraio, telehedabide eta energia sareak ezarri eta garatzera zuzenduriko komunitate-politika koherentea izan dadin, EBko Estatu kideen jardura komun eta koordinatua behar da, elkarren artean obren finantza-gastu gaitzei aurre egiteko eta, hala berean, eraikuntzaren denboran, aukeraturiko sistema teknikoaren koherentzia eta koordinazioa eta obren amaiera ziurtatzeko. Gainera, Europaz gairik garraio ibilbide berriek berbi-deratzen dituzte garraio fluxuak eta aldarazten dute modu garrantzitsuan Europako alderdi handien indar ekonomikoa; horrek eragin desberdina du lurraldearen gainean, eta horiei dagokienez, neurri egokiak seinaltatu beharko dira, sortuko diren eskualde barneko desberdintasunak zein eskualdeen artekoak ez daitezen eutsiezinak gerta.

Alabaina, teknologia, nekazaritza eta beste hainbat alorretan, komunitateak garatu sektore-politika askok lurraldeen gaineko eragin handia dute. Horrek, beraz, komenigarri egiten du lurraldearen antolaketarako azalduko planteamenduetan inspiratzen den jardura gartzeari, subsidiaritate printzipioa errespetatuz, Europako eremuan eta Estatu kideetan, dagokien Administrazio publiko eskudunaren mailan (estatukoa edo eskualdekkoa), eragin horiek ekin edo arintzeko eta lurraldeen gainean sektore politiken eta lurralde antolaketarako politikaren arteko koordinaziotik etorriko diren eraginkortasun, koherentzia, osagarritasun eta eragin sinergikoen abantailak lortzeko.

Bigarren, zenbait arazo eta prozesuk mugaz eta nazioz gaindiko izaera dute eta, horregatik, mugaz/nazioz gaindiko baterako plangintza eta kudeaketa estrategiak lantzea eskatzen dute, interes komunekotzat hartzen diren arazoei erantzun komuna eman ahal izateko. Horren adibideak dira airearen edo ibai uraren kutsadura, migrazio fluxuek sortarazi gizarte-hirigintza eraginak, obra hidraulikoen ondorioak, mugak berak sorturiko arazoak (modu artifizialez zatituriko natura guneak edo azpigarapeneko ekonomia aldeak; mugaren alde batean presioak sortzen dituzten legeria desberdinak).

Hirugarren, jarduera ekonomikoen eta inbertsioen globalizazioak, Merkatu Bakarrak zuzen edo zeharka eragindako garapenak, bai eta mugaz gaindiko garraio sareen garapenak eta komunikazio-teknologiaren aurrerapenak lurralde mailan eragin handia duten fenomenoak sustatzen dituzte, hala nola Estatu, Eskualde eta Hirien eskumena nazioarteko inbertsioak erakartzeko, enpresa eta enpleguen mugikortasun handiagoa edo Enpresa Ertain eta Txikien zaurtasuna.

Laugarren, ekonomiaren lehiakortasun eta nazioartekotasun gero eta handiagoak eta EBko langabezia arazoak Europako eskualdeen lehiakortasuna hobetzerantz behartzen dute, eta xede horretan, lurralde-politika alorreko neurri jakin batzuk, hala nola eskualde sareen eta hiri sareen arteko lankidetzak sustatzea, gai kutun gisa agertzen dira.

Bostgarren, Europak azken hamarkadan bizi izan dituen aldaketa sakonek lehenagokoa baino lurralde egitura edo espazio-antolaketa askoz konplexuagoa bideratu dute (ekonomia, hirigintza, nekazaritzaren garapenaren konplexutasuna; Europako Ekialdeari irekitzea), eta horrek gaur egungo lurralde-politikaren ikuspegi eta kontzeptuei buruzko gogoeta eskatzen du. Arrazoi horiek guztiek beharrezko egiten dute komunitatearen eremuan, Estatu kideetan eta Eskualdeetan lurraldearen antolaketa-erako orientabide eta politikak izatea, zeintzuek, eskualdeko politika ekonomikoarekin batera, zaindu behar duten lurralde barnean edo lurraldeen artean gerta litezkeen eskualde-desberdintasun berriak ekiditeko edo ahalik eta gehiena murrizteko, eta aldi berean garapen ekonomiko eta sozialaren ahalmenak bultzatu beharra dago lurraldeen multzoan.

Halako espazio-estrategiak hartzeak alor horietako aditu profesionalen parte-hartzea dakar. Dena den, adibidez, testuinguru anglosaxoian gertatzen ez den bezala, gure goi irakaskuntza sistemak gaur artean diziplina berri honek sorturiko premiez arduratzeko izan dituen zailtasunen ondorioz, lurraldearen antolaketa eta kudeaketaren alorreko aditu profesionalen hutsunea gertatu da, eta hori gainditzen da proiektu eta politiken garapenean alor zehatzetako adituen esku-hartzearen bitartez (arkitektoak, hirigileak, soziologoak, ekonomistak, geografoak, ingeniariak...), zeintzuek askotan beren jarduera planteatzen den testuinguru globalaren ikuspegi mugatua baitute. Premia hori betetzeko ahaleginean, Eusko Ikaskuntzak, Euskal Herriko Unibertsitateko hainbat Departamenturekin lankidetzan eta Eusko Jaurlaritzako Lurraldearen Antolaketa, Etxebizitza eta Ingurugiro Sailaren laguntzarekin, Lurraldearen Kudeaketa eta Antolaketa alorreko prestakuntza ikastaro bat abiarazi du, zeinak, beste lanekin batera, amaierako proiektu bat egin beharra dakarren.

Liburu honetan bilduriko lanak, hain zuzen ere, lehen prestakuntza programan parte hartu dutenek burutu proiektuen artean egindako hautaketa bat, elkarrekin argitaratuak izateko behar bezala sintetizaturik eta egokiturik ageri dira.

Lurraldearen antolaketa, nola edo hala, legegintza jarduera dakar berekin, hau da, lurralde, sektore edo hirigintza izaerako lege eta araudiak egin beharra. Jarduera hori inpiratu behar duten lurraldearen antolaketa-erako printzipio juridikoak (*"Principios jurídicos para la ordenación del territorio"*) aztertzen dira ondoko artikuluetarikoa batean. Lurraldearen anto-

laketak, orobat, beheragoko hierarkia maila bateko planak onartzeko edo aldatzeko bidea zabaltzen duten planak egitea eta onartzea dakar. Hala, liburuki honetan Nafarroako Foru Erkidegoko Udalez gaineko eragina duten sektoreko plan eta proiektuak (*“Los planes y proyectos sectoriales de incidencia supramunicipal”*) aurki daitezke.

Natura baliabideen kudeaketa egokia geroz ardura handiagoa dugu Administrazioan zein hiritarrengan. Arazo honen adibide bat topatzen dugu EAEko baliabide hidrikoen antolaketa buruzko artikuluan (*“Ordenación de los recursos hídricos en la CAV”*), non, duela gutxi arteko uraren itxurazko erabilgaitasun horrek bideratu duenez, oraingo erabilerrari dagokionez ere, eskaintza geroz handiagoa bermatzeko kezka handiagoa den eskaera kudeatzekoa baino. Artikulu honek, egoera horren azterketa burutzeaz gainera, ura funtsezko baliabide mugatutzat hartzen duen antolaketa aplikatzeko jarraibideak azaltzen ditu.

Hala berean, kultura eta natura ondarearen kontserbazioa lurralde estrategien helburu garbietariko bat bihurtu da, eta hori esku hartzeko planak abiatzerakoan gauzatu da, non gune horietan garapen orekatu eta eramangarria lortzeko helburuak beti munta handiko zailtasunak aurkitzen dituen, zeren eta kontserbazioaren eskaerak maiz aski kontraesanetan sartzen baitira berorietan jarduera ekonomiko eta sozialak mantentzearekin. Arazo horien inguruko hainbat ikuspegi aurki daitezke liburuki honetako artikuluko multzo batean: *“La marisma en la ordenación del estuario del Deba”*; *“La protección de los conjuntos monumentales en la CAV desde el punto de vista de la Ordenación del Territorio”*; *“Suelo para actividades económicas en Urdaibai (PRUG, OPU, PADAS)”*; *“Cascos históricos: regeneración urbana. El caso de Bilbao”*.

Hiriak gizarte eta ekonomia jardueraren gune nagusi gisa ageri dira mende hasiera honetan. Horien antolaketa eta plangintza gure garaiko erronka nagusietako bat dira. Iruñea eta Gasteiz hiriek landuriko hiri-plangintzaren alorreko estrategien azterketa aurkeztzen da ondoko artikuluetan: *“El dilema de Pamplona: reurbanizar su casco urbano o urbanizar su Cuenca”*; *“La participación ciudadana en los planes de ordenación urbana. Análisis y propuesta. El caso concreto de Pamplona-Iruñea”* eta *“El desarrollo urbano de Vitoria y su significación: el caso de Lakua como espacio simbólico de barrio”*. Artikulu horiek aurre egin beharreko arazoak eta emaniko erantzun zehatzak erakusteko bidea ematen dute.

Bestalde, ez urbanizatzekoa den espazioaren antolaketa, orobat, etengabeko ardura da lurralde kudeaketa beren gain dutenentzat, zeren eta eskuarki presio gaitzen menpean egon ohi dira urbanizatzea eskatzen duten lurraren erabilera mota guztien aldetik. Erabilera horietako bat, etxebizitzak eraikitzea, liburuki honetako artikuluko baten gaia da: *“Protección y régimen jurídico del suelo no urbanizable en Navarra: la construcción de viviendas en suelo no urbanizable y su influencia en la ordenación del territorio”*.

Jarduera-sektoreen garapena bultzatzerakoan, hurbilketa espazialek duten eraginkortasuna interes analitiko eta praktikoa handiko gai bilakatu da. Adibide gisa, espazioaren plangintza nola izan daitekeen jarduera ekonomikoa sustatzeko baliabide erakusten digu toki mailako merkataritza txikikariaren plangintzari buruzko artikulua.

Hirigintzaren historiari buruz diharduen liburuki honetako azken artikulua hirigintzaren eta lurralde antolaketa arteko harremanetan sartzeko bide ematen digu, eta aldi berean historia alderdiak espazioaren azterketan duen garrantzia oroitarazten: gure lurraldea sortarazi duten dinamika historikoak ulertuz bakarrik izango gara etorkizunaren lurraldea eraikitzeko gai.

Marisol Esteban

Lurralde Antolaketa eta Kudeaketa Ikastaroaren zuzendaria

## **BIBLIOGRAFIA**

EUROPEAN COMMISSION (1999): *European Spatial Development Perspective. Towards Balanced and Sustainable Development of the Territory of the EU* (Luxenburgo: Office for Official Publications of the European Communities).

PUJADAS, R. y FONT, J. (1998): *Ordenación y Planificación del Territorio* (Madrid: Editorial Síntesis).

# Introducción

---

La ordenación del territorio, como señalan Pujadas y Font (1998, p. 11), continúa siendo una disciplina académica y profesional incipiente en nuestro entorno y con unos contenidos no muy bien delimitados, debido a las diferentes interpretaciones que ha recibido y seguirá recibiendo. La Carta Europea de Ordenación del Territorio, adoptada por los países representados en la Conferencia Europea de Ministros Responsables de Ordenación del Territorio (CEMAT), ha definido la Ordenación del Territorio como la expresión espacial de las políticas económicas, sociales, culturales y ecológicas de la sociedad. Es a la vez una disciplina científica, una técnica administrativa y una política concebida como un enfoque interdisciplinario y global, cuyo objetivo es un desarrollo equilibrado de las regiones y la organización física del espacio según un concepto rector.

La creciente importancia de la dimensión espacial para el conjunto de las políticas públicas ha quedado puesta de manifiesto con la aprobación en mayo de 1999 de la "Perspectiva Europea de Desarrollo Espacial. Hacia un Desarrollo Equilibrado y Sostenible del Territorio de la UE" (*"European Spatial Development Perspective. Towards Balanced and Sustainable Development of the Territory of the EU"*) (European Commission, 1999). De este documento se desprende que las estrategias y políticas de desarrollo espacial se consideran esenciales para garantizar que los objetivos de la política europea se alcancen por igual en todas las regiones de la UE: (1) cohesión económica y social; (2) conservación y gestión de los recursos naturales y del patrimonio cultural; y (3) competitividad equilibrada del territorio europeo. En este sentido, la ordenación y gestión del territorio se concibe como el marco integrador adecuado para las políticas sectoriales de la UE y de los Estados miembros así como de los Gobiernos regionales y locales.

Así, para que la política comunitaria encaminada al establecimiento y desarrollo de las redes transeuropeas de transporte, telecomunicaciones y energía sea coherente se requiere una acción común y coordinada de los Estados miembros de la UE que permita afrontar conjuntamente el gran gasto financiero de las obras y a su vez asegure la congruencia de los sistemas técnicos elegidos y la coordinación en el tiempo de la construcción y terminación de las obras. Además, los nuevos itinerarios transeuropeos de transporte reorientan los flujos de transporte y modifican de manera importante el potencial económico de grandes partes de Europa, lo que origina impactos dispares sobre el territorio, en relación con los que habrá que indicar las medidas oportunas para que los desequilibrios intrarregionales e interregionales que se generen no sean insostenibles.

Pero también muchas de las políticas comunitarias sectoriales en materia de tecnología, agricultura, medio ambiente, etc. originan grandes impactos territoriales. Esto hace conveniente una acción inspirada en los planteamientos de ordenación del territorio formulados, respetando el principio de subsidiaridad, en el ámbito europeo y en los Estados miembros a

nivel de la Administración pública competente (estatal o regional), para evitar o mitigar dichos impactos y alcanzar las posibles ventajas de eficacia, coherencia, complementariedad y efectos sinérgicos que se deriven de una coordinación de las políticas sectoriales de incidencia territorial con la política de ordenación del territorio.

En segundo lugar, existen una serie de cuestiones y procesos que por su naturaleza tienen un carácter transfronterizo y transnacional y, por ello, exigen la elaboración conjunta de estrategias de planificación y gestión transfronterizas/transnacionales para dar respuesta común a problemas considerados de interés común. Ejemplos son la contaminación del aire o del agua de ríos, los impactos socio-urbanísticos generados por flujos migratorios, las consecuencias de obras hidráulicas, los problemas generados por la frontera misma (espacios naturales o zonas de subdesarrollo económico artificialmente divididos; diferentes legislaciones que generan presiones a un lado de la frontera).

En tercer lugar, la globalización de las actividades económicas y de las inversiones, el desarrollo inducido directa o indirectamente por el Mercado Único así como el desarrollo de las redes transeuropeas de transporte y los avances de las tecnologías de la comunicación dan lugar a fenómenos con una gran incidencia territorial como son la competencia entre Estados y Regiones y Ciudades para atraer inversiones internacionales, la mayor movilidad de las empresas y empleos o la vulnerabilidad de las PYMES.

En cuarto lugar, la competitividad e internacionalización crecientes de la economía y el problema del paro en la UE obligan a mejorar la competitividad de las regiones europeas, para lo que determinadas medidas de política territorial como el fomento de la cooperación entre redes de regiones y redes de ciudades aparece como el tema estrella.

En quinto lugar, Europa ha vivido en la última década profundos cambios que han dado lugar a una estructura territorial u orden espacial mucho más complejo que antes (la mayor complejidad del desarrollo económico, urbano, rural; la apertura al Este de Europa), lo que requiere una reflexión sobre los enfoques y conceptos de la política territorial en estos momentos en curso. Todas estas razones hacen necesario que existan en el ámbito comunitario, en los Estados miembros y en las distintas Regiones, orientaciones y políticas de ordenación del territorio que junto a la política económica regional velen para que las posibles nuevas disparidades territoriales de tipo intrarregional e interregional se eviten o reduzcan lo más posible, al tiempo que se potencien las potencialidades de desarrollo económico y social en el conjunto de los territorios.

La adopción de estas estrategias espaciales requiere el concurso de profesionales especialistas en estos ámbitos. No obstante, y a diferencia de lo que sucede por ejemplo en el contexto anglosajón, las dificultades que nuestro sistema de enseñanza superior ha tenido hasta el momento para atender las necesidades generadas por esta nueva disciplina ha resultado en una falta de profesionales especialistas en la ordenación y la gestión del territorio, que se salva mediante la intervención en el desarrollo de los proyectos y políticas de especialistas en parcelas concretas (arquitectos, urbanistas, sociólogos, economistas, geógrafos, ingenieros...) con una visión muchas veces limitada del contexto global en el que plantean su actuación. En un intento por cubrir esta necesidad Eusko Ikaskuntza, en colaboración con distintos Departamentos de la Universidad del País Vasco/Euskal Herriko Unibertsitatea y con el apoyo del Departamento de Ordenación del Territorio, Vivienda y Medio Ambiente del Gobierno Vasco, ha puesto en marcha un curso de formación de postgrado en Gestión y Ordenación del Territorio, que exige, entre otras tareas, la elaboración de un proyecto final.

Los diferentes trabajos que se recogen en este volumen son, precisamente, una selección del conjunto de proyectos elaborados por los diferentes participantes en el primer pro-

grama de formación, que han sido debidamente sintetizados y adaptados para su publicación conjunta en este volumen.

La ordenación del territorio implica, de una manera u otra, una intervención legislativa, que conlleva la elaboración de leyes y normativas de carácter territorial, sectorial o urbanístico. Los *“Principios jurídicos para la ordenación del territorio”* que deben inspirar esta actividad son analizados en uno de los artículos que pueden encontrarse a continuación. Igualmente, la ordenación del territorio implica la elaboración y aprobación de planes, que abre el camino normalmente a la aprobación o modificación de planes de orden jerárquico inferior. Así, pueden encontrarse en este volumen *“Los planes y proyectos sectoriales de incidencia supramunicipal”* de la Comunidad Foral de Navarra.

La adecuada gestión de los recursos naturales constituye una preocupación creciente para las Administraciones y ciudadanos. Un ejemplo de esta cuestión la encontramos en el artículo sobre la *“Ordenación de los recursos hídricos en la CAV”*, donde se sostiene que la aparente disponibilidad de agua hasta fechas recientes ha permitido que su uso actual siga más preocupado por garantizar una creciente oferta que por gestionar la demanda. Este artículo, además de realizar un análisis de esta situación, expone las pautas generales de cómo habría de aplicarse una ordenación del agua que considere ésta como un recurso básico y limitado.

Así mismo, la conservación del patrimonio natural y cultural se ha convertido en uno de los objetivos claros de las estrategias territoriales, lo que se ha plasmado en la puesta en marcha de planes de intervención, donde el objetivo de conseguir un desarrollo equilibrado y sostenible de esos enclaves encuentra siempre dificultades importantes, porque las exigencias de la conservación entran muchas veces en contradicción con el mantenimiento de las actividades económicas y sociales en los mismos. Diferentes perspectivas de esta problemática pueden encontrarse en un conjunto de artículos dentro de este volumen: *“La marisma en la ordenación del estuario del Deba”*; *“La protección de los conjuntos monumentales en la CAV desde el punto de vista de la Ordenación del Territorio”*; *“Suelo para actividades económicas en Urdaibai (PRUG, OPU, PADAS)”*; *“Cascos históricos: regeneración urbana. El caso de Bilbao”*.

Las ciudades aparecen en este principio de siglo como los principales focos de la actividad social y económica. Su ordenación y planificación constituyen uno de los principales retos en nuestro tiempo. El análisis de las estrategias de planificación urbana seguidas por las ciudades de Pamplona (*“El dilema de Pamplona: reurbanizar su casco urbano o urbanizar su Cuenca”*; *“La participación ciudadana en los planes de ordenación urbana. Análisis y propuesta. El caso concreto de Pamplona-Iruñea”*) y Vitoria (*“El desarrollo urbano de Vitoria y su significación: el caso de Lakua como espacio simbólico de barrio”*), presentadas en dos de los artículos siguientes, permiten ilustrar algunos de los problemas a los que se enfrentan y las respuestas concretas que se han realizado.

Por otro lado, la ordenación del espacio no urbanizable constituye también una constante para los responsables de la gestión del territorio, porque normalmente está sometido a enormes presiones por parte de todo tipo de usos de suelo urbanizadores. Uno de estos usos, la construcción de viviendas, es el objeto de otro de los artículos de este volumen: *“Protección y régimen jurídico del suelo no urbanizable en Navarra: la construcción de viviendas en suelo no urbanizable y su influencia en la ordenación del territorio”*.

La eficacia de las aproximaciones espaciales para potenciar el desarrollo de los distintos sectores de actividad se ha convertido en un tema de gran interés tanto analítico como práctico. Un ejemplo de cómo la planificación espacial puede ser un instrumento de impulso

de la actividad económica puede encontrarse en el artículo sobre la planificación del comercio minorista en el ámbito local.

El último artículo de este volumen, sobre historia del urbanismo, nos permite adentrarnos en la relación entre el urbanismo y la ordenación del territorio, al tiempo que nos recuerda la importancia de la dimensión histórica en el análisis espacial: sólo desde la comprensión de las dinámicas históricas que han generado nuestro territorio seremos capaces de construir el territorio del futuro.

Marisol Esteban  
Directora del curso Ordenación y Gestión del Territorio

## **BIBLIOGRAFÍA**

EUROPEAN COMMISSION (1999): *European Spatial Development Perspective. Towards Balanced and Sustainable Development of the Territory of the EU* (Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities).

PUJADAS, R. y FONT, J. (1998): *Ordenación y Planificación del Territorio* (Madrid: Editorial Síntesis).